

15. marts 2019
Sagsnr. 18/08999, 18/09017 og
18/09019
Klagenr. 1000135, 1000127 og
1000074
RIKNU-JOGNI

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Ophævelse og hjemvisning i sag om Svendborg Kommunes afgørelse om ikke at gennemføre vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 37, stk. 3, jf. § 80, stk. 1 i vandløbsloven¹ og bekendtgørelse nr. 1521 af 15. december 2017 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Svendborg Kommunes afgørelse af 13. juni 2018 om ikke at gennemføre vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle og hjemviser sagen til fornyet behandling i Svendborg Kommune.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet³ og gebyrbekendtgørelsens § 2.⁴

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017 om vandløb.

² Bekendtgørelse nr. 1521 af 15. december 2017 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

⁴ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark den 2. juli 2018 (klager 1), den 4. juli 2018 af Danmarks Naturfredningsforening (klager 2) og den 10. juli 2018 af Danmarks Sportsfiskerforbund (klager 3).

Klager 1 har navnlig anført, at Svendborg Kommune på det foreliggende grundlag ikke kan træffe afgørelse om ikke at gennemføre vandløbsrestaurering grundet hensynet til de kulturhistoriske interesser.

Klager 2 har navnlig anmodet om, at Miljø- og Fødevareklagenævnet afprøver lovligheden af Svendborg Kommunes afvisning af at gennemføre en vandløbsindsats, der er fastsat i statens vandplaner.

Klager 3 finder, at Svendborg Kommune ikke har hjemmel til at træffe afgørelse om at undlade at gennemføre vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Miljø- og Fødevareklagenævnet behandler de tre organisationers klager⁵ i én samlet afgørelse.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/vandløbet

Gundestrup Mølle er en gammel vandmølle beliggende ca. 14 km vest for Svendborg. En øst-vestgående dæmning opstemmer vandet i Hundstrup Å i en mølledam, så vandkraften kan udnyttes af Gundestrup Mølle. Møllen er stadig i drift, og vandkraften udnyttes i en turbine, hvis strøm bliver brugt til opvarmning af stuehuset.

Mølledam, opstemning, frisluse, turbine og møllerende er bevaret tillige med ældre bygninger.

Ejeren er interesseret i at bevare møllen og turbinen uforandret, og er ikke enig i, at der er behov for at lave om på forholdene.

Ejendommen og møllens kulturmiljø er ikke fredet, og bygningerne er ikke udpeget som bevaringsværdige. I overensstemmelse hermed fremgår Gundestrup Mølle ikke af Slots- og Kulturstyrelsens liste over de 56 byg-

⁵Sagsnr.18/08999 med klagenr 1000135, sagsnr.18/09017 med klagenr. 1000127 og sagsnr. 18/09019 med klagenr. 1000074.

ningsfredede og bevaringsværdige vandmøller i Danmark. Møllen er heller ikke udpeget som kulturmiljø i kommuneplanen.

Hundstrup Å er et naturligt vandløb med et samlet opland på ca. 75 km² og har udløb i Nakkebølle Fjord. Opstemningen ved Gundestrup Mølle er beliggende 6.175 meter opstrøms udløbet i fjorden. Opstrøms møllen er der omkring 40 km vandløbsstrækninger, hvoraf omtrent 30 km er omfattet af vandplanen 2010-2015.

2.2 Sagens forhistorie

Af MiljøGIS⁶ for vandplan 2010-2015 fremgår spærringen ved Gundestrup Mølle som en spærring, hvor der skal sikres kontinuitet (fri passage) for fisk og smådyr.

Svendborg Kommune har derfor bedt rådgiver udarbejde forundersøgelse og indledende detailprojektering for faunapassage ved Gundestrup Mølle. Forundersøgelsen er udarbejdet juni 2014. Rådgiver beskriver tre scenarier, der i forskelligt omfang balancerer hensyn til vandplanens krav og hensynet til de kulturhistoriske interesser.

Scenarie 1:

Det oprindelige forløb af Hundstrup Å genskabes ved at erstatte den nuværende mølledam med en ådal, hvori vandløbet får det for området naturlige fald. Elproduktionen vil dermed ophøre, men de eksisterende bygninger bevares.

Scenarie 2: Mølledammen bevares for at tilgodese de kulturhistoriske interesser. Mølledammen og et nyt omløbsstryg adskilles med en stålspuns, der skal sikre, at vandstanden i mølledammen opretholdes. Der etableres et nyt forløb af Hundstrup Å øst for det eksisterende forløb. Dette nye vandløb føres igennem den eksisterende frisluse. For at opretholde vandspejlet i mølledammen skal den overvejende del af vandføringen ledes til mølledammen og mølleløbet. Den eksisterende el-produktion reduceres.

Scenarie 3:

Dette scenarie er i en vis udstrækning identisk med scenarie 2, men hele vandføringen føres til Hundstrup Å. Mølledammen tilføres vand fra et diffust tilløb fra Eskebjerg. El-produktion vil ikke være muligt, men det

⁶ <http://miljoegis.mim.dk/cbkort?&profile=vandrammedirektiv1-2014>.

vurderes, at vandtilførslen vil være tilstrækkelig til demonstrations- og museumsdrift.

Rådgiver har vurderet, at alle scenarier indebærer nedlæggelse af den eksisterende frisluse.

Rådgiver har anbefalet, at kommunen arbejder videre med scenarie 1, som kan sikre frie faunapassageforhold i Hundstrup Å. Alternativt anbefaler de scenarie 3, som også vil forbedre passageforholdene betydeligt. Til gengæld kan rådgiver ikke anbefale scenarie 2, da dette scenarie kun i begrænset omfang vil forbedre passagemulighederne, og fordi den vil være særlig problematisk ved lave vandføringer.

Svendborg Museum har i forbindelse med forundersøgelsen udarbejdet en rapport dateret den 7. maj 2013 om Gundestrup Mølle. Her gennemgås møllens historiske baggrund, en generel beskrivelse af møllen, samt museets vurdering af møllens bevaringsværdi. Museet vurderer, at Gundestrup Mølle rummer væsentlige kulturhistoriske interesser og er en typisk repræsentant for de større fynske vandmøller. Der er tale om et enestående helstøbt kulturmiljø med lang kontinuitet i udnyttelsen af vandkraften. Bygningerne til gårdens landbrug er stærkt ombyggede, men mølleanlægget med turbinehus, stuehus og kornlade er velbevarede. Enhver større ændring af mølledam, opstemning, sluser og åforløb vil true de kulturhistoriske værdier på stedet.

Den 11. juni 2014 sendte Miljøministeren et hørdebrev til samtlige kommuner. Heri fastsættes, at vandløbsrestaureringsprojekter ikke kan gennemføres, hvis væsentlige kulturhistoriske interesser tilsidesættes. Det fremgår, at bestemmelsen gælder både for projekter, der gennemføres som led i implementeringen af vandplanlægningen og andre projekter. Det er vandløbsmyndigheden, der foretager den konkrete vurdering af balancen mellem natur- og miljømæssige hensyn og kulturhistoriske hensyn. Miljøministeren forudsætter, at kommunerne i den forbindelse er i dialog med de relevante myndigheder og interessenter.

Svendborg Kommune har juni 2016 udarbejdet et notat, der bl.a. beskriver baggrund, problemstillinger og fremtidige muligheder vedrørende indsatsen ved Gundestrup Mølle.

Af notatet fremgår det, at det i vandplanen 2010-2015 for Det Sydfynske Øhav er fastsat, hvordan kommunerne skal forholde sig i de tilfælde, hvor kulturhistorisk værdifulde anlæg forhindrer kontinuitet i vandløb. Når

spærringen rummer væsentlige kulturhistoriske værdier, kan faunapassager sikres ved et omløbsstryg.

Der henvises i notatet til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i en lignende sag⁷, hvor nævnet skrev, at indsatsprogrammet er bindende for kommunen ved dens udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Nævnet fandt på den baggrund at kunne lægge til grund, at fjernelsen af spærringen er nødvendig for opfyldelse af recipientkvalitetsmålsætningen for vandløbet.

Notatet beskriver, at Svendborg Kommune den 22. februar 2016 modtog et brev fra Miljø- og Fødevareministeriet, hvor det oplyses, at kommunerne er forpligtede til at gennemføre vandplanernes vandløbsindsatser, idet indsatserne er vurderet nødvendige for at sikre opnåelse af vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand. Kommunerne er derfor forpligtede til at gennemføre alle fastlagte indsatser, uanset om der kan opnås frivillig medvirken fra lodsejere. Forpligtelsen gælder alle indsatser. Naturstyrelsen oplyser dog, at kommunen kan fritages for at gennemføre en indsats, hvis det opfylder mindst én af følgende betingelser:

- hvis omkostningseffektiviteten er for lav
- hvis man ikke kan gennemføre en indsats, som forbedrer vandløbet
- hvis en indsats ikke er nødvendig.

Det er ifølge notatet Naturstyrelsen, som efter en konkret vurdering kan afgøre, om kommunen skal fritages for at gennemføre en indsats. I praksis sker det ved, at kommunen anmoder Naturstyrelsen om fritagelse via en note 5 anmodning.⁸

Det fremgår ligeledes af notatet, at de tre projektforslag ikke er omkostningseffektive. Det er derfor Naturstyrelsen, som skal afgøre, om projektet kan opnå tilskud til en realisering.

⁷ NMK-43-00285.

⁸ I Vandplan 2009-2015, Det Sydfynske Øhav fremgår det af note 5 til tabel 1.3.1, at hvis kommunen ikke kan opnå tilsagn fra staten til gennemførelse af indsatsen, fordi indsatsen ikke vurderes at have den forventede forbedrende effekt for vandløbet, eller fordi de økonomiske omkostninger forbundet med indsatsen vurderes ikke at stå i rimeligt forhold til dens effekt, er kommunen ikke forpligtet til at gennemføre indsatsen. Hvis kommunen i øvrigt i forbindelse med forbedrelse af vandløbsindsatsen forud for ansøgning om tilskud vurderer, at en indsats ikke vil have den forventede forbedrende effekt for vandløbet eller ikke vil være omkostningseffektiv at gennemføre, kan Naturstyrelsen efter en konkret vurdering beslutte, at kommunen ikke er forpligtet til at gennemføre indsatsen. I vandplanperioden 2015-2021 er der en tilsvarende bestemmelse i indsatsbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Af notatet fremgår det, at Svendborg Kommune allerede er blevet fritaget for at gennemføre indsatsen i 14 af kommunens 41 vandplanindsatser efter note 5-anmodninger.

I notatet lægger administrationen op til, at der er tre mulige spor for den videre proces: Spor 1: Forundersøgelsens scenarie 3 søges realiseret. Spor 2: Projektet gennemføres ikke af hensyn til de kulturhistoriske interesser. Spor 3: Staten anmodes om, at kommunen bliver fritaget for at gennemføre projektet på grund af manglende omkostningseffektivitet.

Den 6. juni 2016 blev projektet behandlet af kommunens Miljø-, Klima- og Trafikudvalg. Der redegøres i indstillingen bl.a. for de miljømæssige og kulturhistoriske forhold, forundersøgelsens scenarier og derudover henvises til kommunens notat fra juni 2016.

Administrationen har forespurgt Naturstyrelsen, hvad der vil ske med indsatsen, hvis det besluttet at undlade at gennemføre indsatsen med henvisning til de kulturhistoriske værdier. Styrelsen kunne ikke oplyse om dette, da Styrelsen ikke var bekendt med lignende fortilfælde.

Naturstyrelsen har oplyst, at Naturstyrelsen, Slots- og Kulturstyrelsen og kommunen i samarbejde fandt en løsning ved den fredede Solevad Mølle, hvor både kontinuiteten i vandløbet, og de kulturhistoriske interesser blev tilgodeset. Solevad Mølle er en af 12 danske møller, som Slots- og Kulturstyrelsen har udpeget som værende af særlig national betydning. Der er også eksempler på, at kommuner er blevet fritaget for at gennemføre en vandplanindsats ved ældre vandmøller – dette er sket efter en note 5 anmodning.

Det fremgår ligeledes af indstillingen, at lodsejerne ikke ønsker at deltage i projektet. Administrationen har oplyst, at såfremt det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale med lodsejerne, er det en forudsætning for at realisere projektet, at Byrådet gennemfører en ekspropriation af retten til at opstemme vandløbet og til at indvinde vand til turbinedrift.

Udvalget blev anbefalet enten at meddele Naturstyrelsen, at kommunen ikke ønsker at realisere indsatsen ved Gundestrup Mølle med henvisning til, at der ved gennemførsel af indsatsen tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser, eller at den kommunale vandplanindsats ved Gundestrup Mølle søges realiseret ved at etablere et nyt vandløb uden om mølleopstemningen og mølledam (justeret scenarie 3).

Et flertal i Udvalget besluttede, at indsatsen ved Gundestrup Mølle ikke skal realiseres med henvisning til de kulturhistoriske værdier.

2.3 Den påklagede afgørelse

Svendborg Kommune har den 13. juni 2018 truffet afgørelse om, at der ikke kan gennemføres vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle på grund af hensyn til de kulturhistoriske interesser.

Afgørelsen redegør overordnet for de tre undersøgte scenarier fra forundersøgelsen, samt Svendborg Museums vurdering af Gundestrup Mølles bevaringsværdi.

Det fremgår af afgørelsen, at Gundestrup Mølle i statens vandområdeplan for 2015-2021 er udpeget som en faunaspærring, der skal fjernes for at sikre kontinuitet i vandløbet. Det fremgår ligeledes, at indsatsen er bindende, at det er kommunens opgave at realisere vandplanens indsatser, og at et restaureringsprojekt ikke kan gennemføres, hvis der tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser.

Afgørelsen er truffet på baggrund af forundersøgelsen fra 2014, udtalelser fra Svendborg Museum og Dansk Møllerforening, Miljø-, Klima- og Trafikudvalgets beslutning den 6. juni 2016 og ud fra en konkret vurdering af de kulturhistoriske konsekvenser for mølleanlægget. Kommunen har lagt særlig vægt på museets vurdering af, at enhver større ændring af mølledam, opstemning, sluser og åforløb vil true de kulturhistoriske værdier på stedet.

Afgørelsen er truffet med hjemmel i vandløbslovens § 37, stk. 3.

2.4 Klagernes indhold

2.5.1 Klager 1

Klager 1 har anført, at kommunen ikke har ønsket at gennemføre indsatsen om fjernelse af faunaspærringen ved Gundestrup Mølle, selv om indsatsen fremgår af vandområdeplanen for 2015-2021. Det fremgår af klagen, at den påklagede afgørelse alene er truffet ud fra en vurdering af påvirkningen af de kulturhistoriske værdier på stedet.

Klager 1 har anført, at den påklagede afgørelse er truffet på trods af, at der mellem de lokale parter foregår positive drøftelser, der forventes at munde ud i et projektforslag, som både tilgodeser vandløbs- og kulturhistoriske interesser. Klager 1 har ligeledes anført, at de i forundersøgelsen

udarbejdede scenarier giver rigelig mulighed for at tilgodese de historiske forhold og ikke vil medføre fjernelse af kulturhistoriske værdier.

På ovenstående baggrund har klager 1 fundet, at Svendborg Kommune ikke har kunnet træffe sin afgørelse på det foreliggende grundlag og anbefaler, at der foretages vurderinger i overensstemmelse med vandplanerne og vandrammedirektivets bestemmelser.

2.5.2 Klager 2

Klager 2 har anført, at Gundestrup Mølle udgør en totalspærring i Hundstrup Å, og at det er nødvendigt at fjerne spærringen for at nå målopfyldelse. Klager 2 har anført, at Gundestrup Mølle blokerer for fisk og vandleys frie passage og dermed for brugen af 84 % af det samlede vandløbssystem. Klager 2 har argumenteret med, at fjernelse af spærringen vil bidrage til en selvreproducerende fiskebestand, et mere robust og klimasikret vandløbssystem, samt bedre afvanding af store dele af oplandet.

Klager 2 har bemærket, at det er påfaldende, at kommunen har valgt ikke at arbejde videre med forundersøgelsens scenarie 3, hvor der tages hensyn til de kulturhistoriske interesser. I forhold til en smuk og uspoleret vandmølle med lang historie, bør det - som i forundersøgelsen - præciseres, at der kun sporadisk forekommer tilstrækkelig vandføring til egentlig turbinedrift. Hovedparten af året er der for lille vandføring til turbinedrift. Klager 2 har derfor anført, at gennemførelse af scenarie 3 med "tørre" turbiner og informationstavler om deres brug og historie er tilstrækkelig. At fremhæve el-turbiner som noget væsentligt og umisteligt som forklaring på afvisning af et legitimt vandløbsprojekt finder klager ikke rimeligt. Især da husstandsvindmøller ifølge klager 2 udvikler mere og kontinuerlig el-produktion end en gammel el-turbine.

Desuden har klager 2 anført, at der er en række naturmæssigt u hensigtsmæssige forhold i forundersøgelsen. Eksempelvis har klager 2 anbefalet, at udnytte de ca. 3 meters faldhøjde ved frislusen til at etablere flere gydestrækninger end foreslået i forundersøgelsen.

Endeligt har klager 2 gjort opmærksom på, at forundersøgelsens oplysninger om 4.500 m³ slam på bunden af mølledammen med forhøjede værdier af cadmium, kulbrinter og benz(a)pyren bør føre til udpegning af mølledammen som forurenede grund.

Klager 2 har på ovenstående baggrund anmodet Miljø- og Fødevarerklagenævnet om at afprøve lovligheden af Svendborg Kommunes afvisning

af at arbejde videre med realiseringen af vandløbsindsatsen ved Gundestrup Mølle.

2.5.3 Klager 3

Klager 3 har som begrundelse for sin klage anført, at Svendborg Kommune ikke har hjemmel til at træffe afgørelse om, at der ikke skal gennemføres vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle. Klager 3 har anført, at Svendborg Kommune ikke kan undlade at gennemføre en indsats med henvisning til vandløbslovens § 37, stk. 3.

Der henvises i klagen til, at Gundestrup Mølle udgør en fauna-spærring, som i henhold til statens Vandområdeplan for 2015-2021 skal fjernes. Derudover har Naturstyrelsen i brev af 22. februar 2016 skrevet til kommunerne, at ”Kommunerne er forpligtede til at gennemføre vandløbsindsatser, og der kan opnås tilskud til det” Af dette brev fremgår det, at indsatsprogrammet er bindende for kommunerne, at gennemførelse af indsatsprogrammet er vurderet nødvendig for at sikre opnåelse af vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand, og at forpligtelsen gælder alle indsatser, medmindre Naturstyrelsen efter ansøgning har vurderet, at indsatsen ikke har den nødvendige forbedrende effekt, eller at omkostningerne ikke står i rimeligt forhold til effekten.

Klager 3 har henvist til, at kommunen i sin afgørelse anerkender, at det er en kommunal opgave at søge vandplanindsatser realiseret. Kommunen har argumenteret imod dette ved at anføre, at en passageløsning vil tilsidesætte væsentlige kulturhistoriske interesser, og kommunen har valgt at sikre forsat drift af Gundestrup Mølle, og dermed undlade en nødvendig indsats i vandløbet.

Klager 3 har præciseret, at de ikke er imod, at de kulturhistoriske interesser skal tilgodeses, men henleder nævnets opmærksomhed på Kulturministeriets tolkning af fredningssager ved vandmøller og kraftværker. Ifølge klager 3 sikrer end ikke (udvidede) fredninger forsat drift af vandkraftværker og vandmøller, idet bygningsfredningsloven⁹ ikke giver hjemmel til at frede driften af et vandkraftværk (Tangeværket) eller driften af en vandmølle (Grubbe Vandmølle).

Derudover har klager 3 henvist til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i en lignende vandmøllesag.¹⁰

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 219 af 6. marts 2018 om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer.

¹⁰ Sag NMK-43-00754.

Endeligt har klager 3 anført, at der i forbindelse med arbejdet i vandrådet for Det Sydfynske Øhav fortsat pågår en dialog mellem klager 3, Vandpleje Fyn og ejeren af Gundestrup Mølle med henblik på at finde en løsning, der tilgodeser alle parter. Klager 3 og Vandpleje Fyn ønsker at forsatte den positive dialog med mølleejeren og forventer, at dialogen vil medføre et kompromis i stil med løsning 3 i den påklagede afgørelse.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt kommunen i tilstrækkelig grad har redegjort for anvendelsen af § 37, stk. 3 i den konkrete sag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Indledende bemærkninger

I vandplanperioden 2010-2015 fremgik det af indsatsprogrammet, hvilke indsatser, der skulle gennemføres i planperioden. Indsatsprogrammet fremgår af Miljøstyrelsens MiljøGIS for vandplaner 2010-2015. Heraf fremgår det, at der skal sikres fri passage ved Gundestrup Mølle.

Af retningslinje 23 i vandplanen for 2009-2015 fremgår det, at der så vidt muligt etableres fuld faunapassage ved total fjernelse af menneskeskabte spærringer i vandløb. Hvor opstemninger bibeholdes af f.eks. kulturhistoriske eller andre samfundsmæssige hensyn, sikres passagen eksempelvis ved etablering af ”naturlignende stryg” i selve vandløbet eller omløbsstryg med tilstrækkelig vandgennemstrømning.

Indsatsen var ikke gennemført på tidspunktet for ikrafttræden af vandområdeplan 2015-2021. Derfor er indsatsen overført til den ny planperiode. Indsatsen fremgår af indsatsbekendtgørelsen som strækning o10352_x med indsatsen ”fjernelse af fysiske spærringer”, hvor det er markeret, at indsatsen er videreført fra første planperiode.

Indsatsprogrammet i første planperiode / indsatsbekendtgørelsen i anden planperiode er en del af Danmarks EU-retlige forpligtelse, hvor de fastlagte tiltag er vurderet nødvendige for at sikre opnåelse af vandrammedirektivets miljømål om god tilstand i vandområderne.

3.2.2 Ad 1) Det retlige grundlag

I henhold til § 5 i indsatsbekendtgørelsen¹¹ skal Kommunalbestyrelsen inden for kommunens geografiske område gennemføre de foranstaltninger, der inden for kommunernes ressort er fastlagt i bilag 1-4, jf. dog stk. 3 og 4 og § 6 og § 7. Foranstaltningerne skal efter lovens § 19, stk. 3, være operationelle senest 3 år efter, at de er fastlagt, jf. dog stk. 2.

Ifølge § 5, stk. 3 kan Miljøstyrelsen med henblik på opfyldelse af de fastlagte miljømål, jf. bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, på anmodning fra en kommunalbestyrelse og efter en konkret vurdering, herunder af muligheden for finansiering, træffe afgørelse om, at kommunen kan gennemføre andre foranstaltninger end dem, der er fastlagt i bilag 1-4, hvis disse andre foranstaltninger er dokumenterbart lige så miljø- og omkostningseffektive som de fastlagte foranstaltninger.

Efter stk. 4 kan Miljøstyrelsen på anmodning fra en kommunalbestyrelse og efter en konkret vurdering træffe afgørelse om, at kommunen kan gennemføre andre foranstaltninger end dem, der er fastlagt i bilag 1-4, eller undlade at gennemføre sådanne fastlagte foranstaltninger, hvis styrelsen vurderer, at behovet for foranstaltninger er anderledes end forudsat ved fastlæggelsen af foranstaltningerne.

I medfør af indsatsbekendtgørelsens § 6 kan myndigheder til gennemførelse af omkostningseffektive foranstaltninger fastlagt i bilag 1-4 ansøge om tilskud fra staten efter gældende regler herom.

Såfremt kommunalbestyrelsen ikke kan opnå tilsagn om tilskud til at gennemføre en restaurering af en vandløbsforekomst eller en sø med henblik på målopfyldelse for det pågældende overfladevandområde, fordi restaureringen vurderes ikke at have den nødvendige forbedrende effekt for det pågældende overfladevandområde, eller fordi de økonomiske omkostninger forbundet med restaureringen vurderes ikke at stå i rimeligt forhold til dens effekt, og restaureringen vurderes ikke at kunne gennemføres på en mere omkostningseffektiv måde, kan kommunalbestyrelsen undlade at gennemføre restaureringen, jf. stk. 2. Det samme gælder, hvis indsatsen er videreført fra planperioden 2009-2015 til planperioden 2015-2021, og kommunalbestyrelsen af de nævnte grunde ikke i planperioden 2009-2015 har kunnet opnå tilsagn om tilskud.

¹¹Bekendtgørelse nr. 1521 af 15. december 2017 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

Hvis kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med stk. 2 undlader at gennemføre en restaurering, kan Miljøstyrelsen efter en konkret vurdering træffe afgørelse om, at kommunalbestyrelsen i det konkrete tilfælde skal gennemføre andre foranstaltninger i planperioden 2015-2021 med henblik på at opfylde miljømålet for det berørte overfladevandområde, jf. stk. 3.

Efter vandløbslovens § 37 kan vandløbsmyndigheden for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløb beslutte, at der skal gennemføres restaureringsforanstaltninger, herunder genopretning af vandløbs naturlige løb og fjernelse af fysiske spærringer for vandgennemstrømningen.

Det følger af lovens § 37, stk. 3, at foranstaltninger efter stk. 1, ikke kan gennemføres, hvis der derved tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser.

De nærmere bestemmelser om gennemførelse af vandløbsrestaurering findes i kapitel 7 i bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering m.v.

De forvaltningsretlige rammer

I forvaltningsloven findes en række grundprincipper, f.eks. partshøring og begrundelse, som kommunen skal overholde i forbindelse med behandling af sager.

En skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. lovens § 24, stk. 2.

Begrundelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Efter forvaltningsretten gælder også et undersøgelsesprincip (også kaldet officialprincippet), som indebærer en pligt for myndigheden til at sørge for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, før der træffes afgørelse. Herunder påhviler det myndigheden at afklare og/eller tage stilling til bevistvivl. Officialprincippet hører til de såkaldte garantiforskrifter, hvis iagttagelse generelt er af væsentlig betydning for en afgørelses lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil derfor kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Svendborg Kommune i sin afgørelse ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for, at realisering af de i forundersøgelsen beskrevne scenarier – eller andre potentielle tekniske løsninger - tilsidesætter væsentlige kulturhistoriske interesser ved Gundestrup Mølle. Dermed finder nævnet, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har redegjort for afvejningen mellem indsatsbekendtgørelsens bindende krav, der skal medvirke til at sikre målopfyldelse i Hundstrup Å og hensynet til eventuelle væsentlige kulturhistoriske interesser som fastsat i vandløbslovens § 37, stk. 3.

Det fremgår af vandplanens indsatsprogram, at der i 1. vandplanperiode skal sikres kontinuitet ved Gundestrup Mølle. Indsatsprogrammet er bindende for Svendborg Kommune ved dens udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Indsatsen er overført til den ny planperiode og fremgår af den gældende indsatsbekendtgørelse. Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at fjernelse af spærringen er nødvendig for opfyldelse af vandløbets målsætning.

Vandløbsmyndigheden har ved etablering af faunapassage frihed til at vælge den mest optimale løsning ud fra de forhold og begrænsninger, som er på det sted, hvor der skal etableres faunapassage.

Der er udarbejdet en forundersøgelse, der beskriver tre mulige scenarier, der i forskellig grad tilgodeser faunapassage i vandløbet og de kulturhistoriske interesser. I alle scenarierne fjernes den nuværende frisluse.

Som en del af forundersøgelsen har Svendborg Museum vurderet mølleanlæggets bevaringsværdi. Heraf fremgår bl.a., at Gundestrup Mølle rummer væsentlige kulturhistoriske interesser og er en typisk repræsentant for de større fynske vandmøller. Der er tale om et enestående helstøbt kulturmiljø med lang kontinuitet i udnyttelsen af vandkraften. Enhver større ændring af mølledam, opstemning, sluser og åforløb vil ifølge Svendborg Museum true de kulturhistoriske værdier på stedet.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at en forudsætning for fortsat mølle- og turbinedrift ved Gundestrup Mølle er, at Hundstrup Å kan opstemmes, så møllesøen og faldet kan drive møllehjul og turbine.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at vandløbslovens § 37, stk. 3 alene kan finde anvendelse, hvis der ikke kan findes en teknisk løsning, der i tilstrækkelig grad tager hensyn til eventuelle væsentlige kulturhistoriske interesser ved etablering af den konkrete faunapassage. Nævnet vurderer, at en sådan teknisk løsning ofte vil kunne gennemføres. Afvejningen af de modsatrettede hensyn – fri faunapassage og bevarelse af kulturhistoriske interesser – vil primært afspejles i projektets omkostningsniveau. Såfremt det er teknisk muligt at etablere et omløbsstryg eller en anden løsning, hvor eventuelle væsentlige kulturhistoriske interesser i tilstrækkelig grad tilgodeses, skal vandplanprojektet gennemføres, uanset om der kan opnås frivillighed til projektet – med mindre kommunen i medfør af indsatsbekendtgørelsens § 6 ikke opnår tilsagn til at gennemføre projektet.

Det fremgår ikke af forundersøgelsen for etablering af faunapassage ved Gundestrup Mølle eller det øvrige sagsmateriale, om der er mulige alternative scenarier, herunder etablering af et alternativt omløbsstryg, hvor også frislusen kan bevares. På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for, at kommunen i den konkrete sag kan undlade at gennemføre en fastsat og for kommunen bindende indsats efter indsatsbekendtgørelsen.

Ved forundersøgelsens scenarie 3 bevares størstedelen af møllesøen ved at adskille møllesøen og faunapassagen med en spunsvæg. Det er således alene frislusen, der fjernes. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Svendborg Museum i deres udtalelse har udtalt sig generelt om møllen og ændringer af samme. Der er efter nævnets vurdering ikke i udtalelsen taget konkret stilling til, om en eller flere af de beskrevne scenarier i forundersøgelsen tager behørigt hensyn til de kulturhistoriske interesser ved møllen. Således finder nævnet, at der hverken i den påklagede afgørelse eller i Svendborg Museums udtalelse er redegjort for, at en nedsat vandtilførsel til møllen og en fjernelse af frislusen vil medføre tab af væsentlige kulturhistoriske interesser. Dette skal ses i forhold til, at Gundestrup Mølle hverken er fredet som mølle eller landskab, registreret som værdifuldt kulturmiljø eller registreret som bygning med høj, medium eller lav bevaringsværdi.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyrer, jf. § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Svendborg Kommunes afgørelse af 13. juni 2018 om ikke at gennemføre vandløbsrestaurering i Hundstrup Å ved Gundestrup Mølle og hjemviser sagen til fornyet behandling i Svendborg Kommune.

De indbetalte klagegebyrer tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Svendborg Kommune (j. nr. 18/14264), samt for klagerne via Klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://mfkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Jette R. Uhrenholdt
Stedfortrædende formand